

2007-ben nem sikerült csökkenteni a politikai kockázatot

A Political Capital Institute összefoglalója az Országjelentésről

2008. április 29.

A 2006-os év kockázati „mélypontja” után 2007-ben sem tudta a kormány stabilizálni saját helyzetét. A reformok folytatódtak ugyan, de az év során erősödött a reformokkal kapcsolatos politikai hezitálás is. A kormány intézkedései körüli állandó konfliktusok tovább rontották a kormányoldal megítélését, a reformokról szóló viták pedig a koalíciós pártok közötti feszültséget erősítették. Az erős kormányellenes hangulat kedvezett a szélsőjobboldalnak is, mely a Magyar Gárda megalakulásával jelentőset lépett előre az intézményesülés útján. A kormányra 2007-ben nem csak politikai, de intézményes értelemben is az instabilitás vált jellemzővé, a permanens szerkezeti és személyi átalakulás jelentősen nehezítette a hatékony kormányzati munkát. A reformokért fizetett politikai ár ráadásul túl magasnak bizonyult az elért eredményekhez képest: a kormány ugyan sikert ért el egyes területeken a kiadások csökkentésében, a közszféra létszámának lefaragásában, de a komoly érdeksérelmekkel járó szerkezeti átalakításokhoz már rendszerint elmaradt a szükséges politikai támogatás.

A Political Risk Index (PRI) az ország éves politikai-társadalmi stabilitásának 100 pontos skálán elhelyezett mutatója, melyet évente tesz közzé a Political Capital Institute. Az index meghatározásához, és az annak alapjául szolgáló tanulmány összeállításához a Political Capital saját elemzésein kívül 40 kutatóintézet és szervezet jelentését és adatait használta fel. Az indexen a nagyobb szám mutatja az alacsonyabb kockázatot: a 0 a maximális, a 100 a minimális politikai rizikót jelzi. Intézetünk először a 2003-as évre vonatkozóan tette közzé a politikai kockázati elemzést. A **PRI értéke 2007-ben az alábbiak szerint alakult:**

A PRI alindexei

Alindex	PRI 2007-es érték (változás 2006-hoz képest)	PRI 2006-os érték
Jogbiztonság	68 (0)	68
Stabilitás	66 (-1)	67
Sajtó- és szólásszabadság	63 (+1)	62
Korrupció	58 (0)	58
Idegenellenesség és előítéletesség	64 (-3)	67
Korszerű állam	71 (+1)	70
Állam és gazdaság	69 (-2)	71
POLITIKAI KOCKÁZATI INDEX	66	66

Bár a politikai kockázat 2006-ban is az alacsony tartományban maradt, ez az elmúlt évek viszonylatában magas kockázati szinten jelentett. A **PRI értéke nem változott a jelentős instabilitást mutató, 1999 óta legkockázatosabb 2006-os esztendőhöz képest, ami az ellentmondásos, egymást kioltó társadalmi-politikai folyamatokkal magyarázható.**

A PRI értékei az elmúlt nyolc évben

Év	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PRI	72	67	67	70	71	68	70	66	66

Kiemelt kockázatú területek:

- 1) **Romaellenesség, etnikai feszültségek és szegregáció.** A rendszerváltás utáni két évtizedben a romakérdést jellemző ördögi körből nem sikerült kitörni. A romák körében tapasztalható magas munkanélküliség, iskolázottsági és kulturális deficit a cigányokkal szembeni masszív előítéleteket és erős diszkriminációt eredményez – ez pedig tovább rontja a romák beilleszkedési esélyeit. Az oktatási szegregáció felszámolása és a (jórészt alanyi jogú) szociális támogatási rendszer megváltoztatása nélkül a romák problémái várhatóan tovább súlyosbodnak, a szélsőjobboldal (főképp a Magyar Gárda) aktivizálódása pedig helyi szinten az erőszakos konfliktusok felerősödésével fenyeget.
- 2) **Kiszámíthatatlan, bonyolult és átláthatatlan adórendszer.** A magyar gazdaság egyik legfőbb problémája továbbra is az elvonás magas szintje, illetve a közép-és hosszú távú gazdasági tervezést rendkívüli módon megnehezítő, nehezen átlátható és folyamatosan változó (ezáltal az adóelkerülést is ösztönző) adózási szabályozás. Az adórendszer átalakításához azonban jelenleg hiányzik a kormányzati akarat, és ebben a vonatkozásban 2010-ig nem is várható gyökeres változás.
- 3) **Korrupció.** A politikai korrupció észlelt magas szintje ma a politikával és a demokratikus rendszerrel kapcsolatos bizalmatlanság legfőbb forrása. A politikai transzparencia erősítése érdekében elsősorban a közbeszerzések, illetve a pártfinanszírozás rendszerének újraszabályozására lenne szükség. Kedvező politikai fejlemény, hogy a pártfinanszírozás ügyében körvonalazódni látszik a kétharmados konszenzus, és a parlament napirendjén szerepel a közbeszerzési törvény módosítása is.

Stabilitás: 66 (-1)

Míg 2006-ban a kormányt főleg a politikai környezet gyengítette, 2007-ben **a kormányra intézményes értelemben is az instabilitás vált jellemzővé.** Ennek öt egymással szorosan összefüggő okát nevezhetjük meg: (1) az MSZP-SZDSZ koalíciót defenzívába szorító politikai környezetben (2) kiemelkedő számú személycserét hajtottak végre a kormányban, melyek (3) rendszeres szerkezeti változásokkal kapcsolódtak össze, mindez (4) folyamatos koalíciós, szervezeti, szakpolitikai bizonytalanságot okozott, és (5) állandósult az instabilitás a miniszterelnök pozícióját illetően. **2007-ben került sor a rendszerváltás óta a legtöbb, összesen 7 miniszterváltásra** (kormányváltásoktól eltekintve), ráadásul nem koncentráltan, hanem egy állandó bizonytalanságot eredményező folyamat keretében. A permanens személycserék bár a miniszterelnök pozíciójának megerősítését szolgálták, folyamatos szervezeti, szakpolitikai bizonytalanságot, valamint koalíciós feszültséget okoztak, és állandósították az instabilitást a miniszterelnök és a kormány pozícióját illetően. Ezzel is összefügg, hogy a közvélemény-kutatások szerint **2007-ben drasztikusan csökkent a kormányba és más politikai intézményekbe vetett bizalom.**

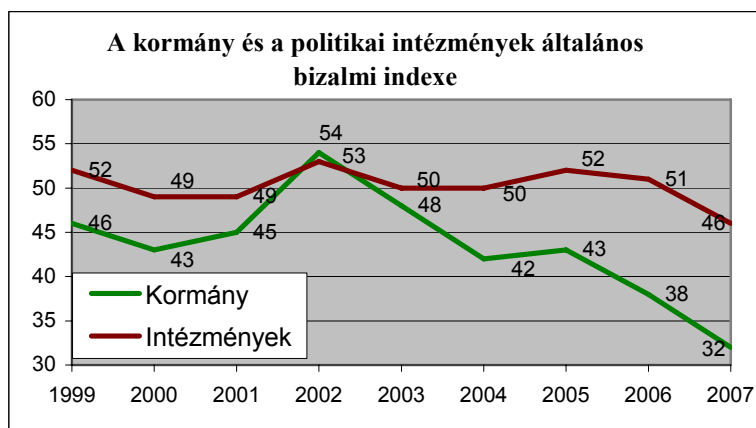
Kormánytagok cseréjének száma, 1998-2007 (kormányváltástól eltekintve)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
0	0	6	4	0	6	2	3	0	7

Forrás: Political Capital-Figyelő Országjelentés

A politikai és intézményes instabilitás a kormányzat által kezdeményezett reformok sorsát is meghatározta. Függetlenül a jogalkotás feszített tempójától, az év végére világossá vált, hogy a nagy rendszereket érintő reformok végrehajtása szinte egyik területen sem az eredeti tervek szerint zajlik majd. A koalíciós csatározások során szétterjedt és elhúzódó egészségbiztosítási reformot az év végén ugyan elfogadta az Országgyűlés, a kihirdetésre azonban az elnöki vétó miatt már nem kerülhetett sor 2007-ben. A népszavazásokat lehetővé tevő AB-döntést követően pedig az egészségügyi reform már bevezetésre került intézkedéseinek – a vizitdíjnak és a kórházi napidíjnak – az eltörlését is valószínűsíteni lehetett. **Tovább gyengítette a kormányzat reformerejét, hogy a parlamenti többség gyakran felhívította és felpuhította a kormány törekvéseit** (mint az ingatlanadó és az egészségbiztosítás átalakítása esetében).

Sikeresen lezárult reformfolyamat volt a schengeni belépéssel kapcsolatos rendészeti integráció levezénylése, amelyet az Európai Unió is kedvezően értékelt. **A rendőrség ugyanakkor 2007-ben is állandó politikai támadások középpontjában állt.** A 2006-os őszi események körüli tolvagyűrűző viták mellett a Zsanett-ügyre adott – utóbb elhamarkodottnak bizonyult – politikai reakció (többek között Petrétai József igazságügyi és rendészeti miniszter lemondása, valamint Bene László országos- és Gergényi Péter budapesti rendőrfőkapitány eltávolítása) is inkább rontotta, semmint javította a rendvédelmi szervek tekintélyét. **Sikeresnek mondható a honvédelmi reform is,** aminek – a külföldi missziók mellett – szerepe volt abban, hogy hazánk annak ellenére is a NATO megbecsült tagjának számít, hogy a minisztérium és a honvédelmi szektor költségvetése reálértéken és GDP-arányosan is tovább csökkent 2007-ben.



Forrás: Medián. Az intézmények bizalmi indexe az Országgyűlés, a kormány, a pártok, az államfő, és az Alkotmánybíróság összesített támogatottságának mutatója.

Jogbiztonság: 68 (0)

2007-ben is folytatódott a bíróságok ügyhátralékának ledolgozása, ami egyszerre köszönhető a beérkezett fellebbezések aránya csökkenésének és a feldolgozási arány javulásának. Az évek óta tartó fejlesztés eredményeképpen lassan megvalósulni látszik az e-bírósági intézményrendszer kiépítése is Magyarországon, amelynek eredményeként a bírósági dolgozók munkája könnyebbé, az eljárások menete gyorsabbá és hatékonyabbá válhat. **A 2007-es, főképp a reformokkal összefüggő felfokozott törvényalkotási munka – akárcsak 2006-ban – a minőség rovására ment, így a törvényhozási dömping inkább rontotta, mint javította a jogbiztonságot.** A kapkodó jogalkotásra utal az is, hogy az Alkotmánybíróság a tavalyi évhez hasonlóan kiemelkedő számban, 29 esetben semmisített meg jogszabályokat (ezek között több az egészségügyi reformmal volt kapcsolatos). A jogbiztonság szempontjából igen kedvezőtlen eredmény, hogy (főleg a kétharmados törvények miatt) az Alkotmánybíróság határozataiból még mindig 13 mulasztás terheli az Országgyűlést. **Kedvező folyamatként értékelhető ugyanakkor a 2007. évben elfogadott deregulációs törvényjavaslat, amelynek célja, hogy megtisztítsa a jogrendszert a felhalmozódott felesleges jogi aktusoktól.**

Az Országgyűlés által elfogadott törvények száma

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
125	145	121	68	133	140	189	135	184

Forrás: Political Capital-Figyelő Országjelentés

2007-ben az Alkotmánybíróság maga is aktív szereplőjévé vált a népszavazásokkal kapcsolatos politikai vitáknak, ami a jogalkotáshoz szorosan nem kapcsolódó funkciót jelentősen felértékelte. A testület (korábbi gyakorlatával ellentétesen) kifejezetten megengedő álláspontra helyezkedett a népszavazási kérdések tekintetében. Ezt negatív fejleményként értékelhetjük, ugyanis a népszavazásokkal felülbírált (költségvetést is érintő) jogszabályok kiszámíthatatlanná teszik a jogrendszert, és így a jogbiztonság ellen hatnak. A népszavazási kezdeményezések kapcsán hozott döntései miatt számos bírálat érte a testületet és a viták kapcsán nyilvánvalóvá váltak az AB-n belüli ellentétek is. Ettől nem független, hogy 2007-ben (a korábbi évekkel szemben) a politikai intézmények közül az Alkotmánybíróság megítélése is romlott.

Sajtó-és szólásszabadság : 63 (+1)

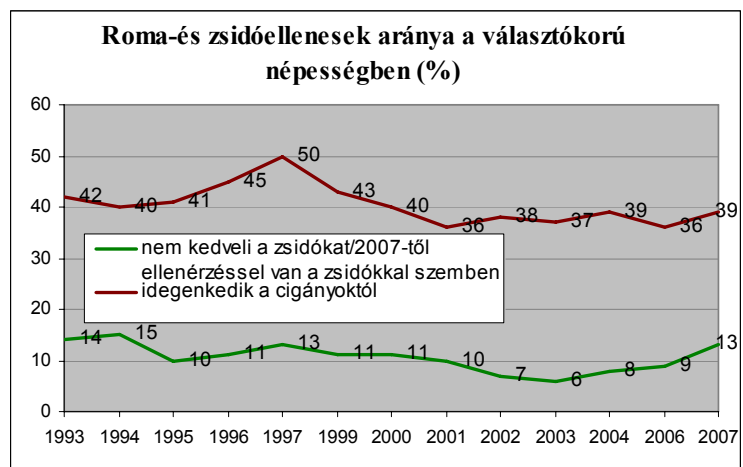
2007-ben – bár a médiatörvény átfogó módosításáról továbbra sem született megállapodás – több fontos, a sajtószabadság szempontjából előremutató jogszabály-módosítás született. Féléves ötpárti egyeztetési folyamat eredményeképpen 2007. június 18-án elsőprő többséggel fogadta el az Országgyűlés a – digitális műsorszórást lehetővé tevő – digitális átállásról szóló törvényt. Ezzel egyidejűleg a képviselők elfogadták a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996-os törvény jogharmonizációs célú módosítását, hatályon kívül helyezve az (Európai Bizottság által korábban kifogásolt) vételkörzet-korlátozást. **Kedvező fejlemény, hogy az Alkotmánybíróság több döntése is az ORTT szankcionálási jogkörének szűkítését szolgálta,** mivel az elmúlt esztendőben a szervezet átpolitizáltsága, döntéseinek hiányos és néha ellentmondásos indoklása miatt rengeteg bírálatot kapott a testület. Bár egyre inkább csökken hazánkban a politikai napilapok iránti érdeklődés, folyamatosan növekszik az internethasználat (a World Internet Project adatai szerint 2007-ben a háztartások 35 százaléka rendelkezett internet-hozzáféréssel, ami 14 százalékos növekedést jelent 2006-hoz képest). **A sajtószabadság szempontjából hátrányos ugyanakkor, hogy a gyűlöletbeszédéről szóló törvényt elfogadta az Országgyűlés, az újságírókkal szemben több esetben vitatható módon léptek fel a hatóságok, és két újságíró is ismeretlen háttérű erőszakos cselekmények áldozatává vált (Kármán Irén, Csintalan Sándor).**

Korrupció: 58 (0)

A korrupció mértéke a Transparency International adatai szerint Magyarországon nem változott számottevően 2006 és 2007 között, hazán ugyanakkor a transzparencia tekintetében továbbra is jelentősen elmarad a nyugat-európai országoktól. **A politikai korrupció magas szintjének fő okai továbbra is a pártfinanszírozás átláthatatlansága, illetve a közbeszerzések nem megfelelő szabályozása.** A korrupciós gyakorlatnak ugyanakkor a társadalmi véleményklíma is kedvez: a kutatások szerint a választók jelentős része bár elítéli a megvesztegetést, a korrupciót a politika (és sokszor a gazdaság) szerves velejárójának tekinti. Ez ugyanis – amellett, hogy a társadalom tagjait adott esetben „felmenti” a korrupcióra vonatkozó erkölcsi tilalmak alól – erősíti a piacgazdasággal és a demokratikus politikai rendszerrel kapcsolatos állampolgári elégedetlenséget és az általános társadalmi cinizmust. **A hazai korrupciós problémák továbbá közel sem korlátozódnak a politika területére.** A PricewaterhouseCoopers adatai szerint a korrupció Magyarországon a harmadik leggyakoribb gazdasági bűnözési forma, és 2007-ben a korrupcióhoz kapcsolódó gazdasági bűncselekmények összesen 1,4 milliárd forintnyi veszteséget okoztak a hazai cégeknek. **A korrupció szempontjából kedvező fejleménynek tekinthető 2007-ben, hogy megalakult és munkába állt az Antikorrupciós Kooordinációs Testület; illetve hogy a kormány (az ellenőrzések szigorításával) hatékony lépéseket tett a szürke- és feketegazdaság visszaszorítására.**

Előítéletesség és idegellenesség: 64 (-3)

Az utóbbi évben a Gallup Intézet, illetve a Tárki adatai szerint kismértékben növekedett a közvéleményben a romaellenesség, az idegenellenesség és az antiszemitizmus. Míg ugyanakkor a zsidóellenesség továbbra is viszonylag alacsony, az idegenellenesség pedig sokszor csak „teoretikus” szinten van jelen (erre utal például, hogy a magyarok a fiktív csoportokat is nagy arányban utasítják el), **a romákkal szembeni ellenszenv élő és könnyen aktivizálható vélekedés a magyar társadalomban. A legnagyobb hazai kisebbség továbbra is erős szegregációval néz szembe az oktatás területén.**



Forrás: Gallup Intézet

Részben ez az oka a romák körében tapasztalható edukációs és képzettségbeli deficitnek, ami jelentősen nehezíti a cigányok munkaerőpiaci beilleszkedését (egy becslés szerint a romák körében a 70 százalékot is eléri a munkanélküliek aránya), és növeli az elszegényedést. A szegénység és az általános társadalmi depriváltság az illegális jövedelemforrások (feketemunka, szélsőséges esetben megélhetési bűnözés) felé terelheti a roma társadalom lecsúszottabb rétegeit, a romák munkanélkülisége pedig az állami elosztórendszerre is rendkívüli terheket ró. A közvetlen állami és önkormányzati segélyek ugyanakkor csak tüneti kezelést jelentenek a cigányság megélhetési problémáira, ráadásul idővel továbberosítják a társadalomban eleve meglévő, a „cigányok élőködnek” sztereotípiát. Miután a legfőbb politikai szereplők az utóbbi években inkább kerültek a konfliktusos romakérdés, a Magyar Gárda éppen a romaellenességre építve tudott a nyilvánosságba berobbanni, és – főleg vidéken – megerősödni. A Gárda és a hasonló romaellenes, szélsőjobboldali szervezetek tevékenységére válaszképpen a romák is megteremthetik saját önvédelmi szervezeteiket, ami tovább szíthatja a feszültségeket. **Mivel a romák aránya a hazai lakosságon belül várhatóan tovább növekszik, a romák és nem romák közti ellentétek tovább éleződhetnek az elkövetkező években.**

Korszerű állam: 71 (+1)

2007 ellentmondásos év volt a bürokrácia szempontjából. A 2006-ban kezdődött közigazgatási reform két fő célja a kormányzati szervezetrendszer méretének csökkentése, illetve a hatékonyabb működés – szervezeti és jogszabályi racionalizáción keresztül – megteremtése voltak. Míg az előbbi célt tekintve a kormányzat látványos eredményeket tudott felmutatni (az utóbbi két évben csaknem hatvanezer fővel csökkent a közzsférában alkalmazottak száma), az utóbbi célkitűzést a kormánynak nem sikerült megvalósítania. Év végére érzékelhetővé vált, hogy a politikai ellenállás miatt gyakorlatilag elbukik a közzsférát a versenyszféra felé közelítő átalakítási folyamat, aminek kudarcát a 2008-ban leköszönő államtitkár, Szetey Gábor is elismerte. A közigazgatási reformnak csak alig néhány intézkedése élte túl az államtitkár lemondását, a 2007-re jellemző gyakori kormányzati átalakítások pedig a szakmai apparátus munkájában is állandó változást és bizonytalanságot okoztak. Pozitívum viszont, hogy az elektronikus ügyintézés egyszerűbbé vált 2007-ben, és sikerült csökkenteni a vállalkozókra háruló adminisztratív és bürokratikus terheket.

A közzsférában dolgozók száma és aránya az összes foglalkoztatotthoz képest, 2002-2007

Év	Összes foglalkoztatott	Közzsférában dolgozók	Közzsférában dolgozók / összes foglalkoztatott
2002	3 852 000	789 000	20,50%
2003	3 860 000	819 200	21,20%
2004	3 916 000	818 144	20,90%
2005	3 902 000	805 000	20,60%
2006	3 942 000	788 300	20,00%
2007	3 940 000	748 600	19,00%

Forrás: KSH

Állam és gazdaság: 69 (-2)

Fontos, a felvásárlások átláthatóságát javító döntés volt az elmúlt évben, hogy uniós követelmények miatt 2007-ben hazánkban is megszűntek az úgynevezett állami aranyrészvénnyek, és a stratégiai jelentőségű hazai cégek privatizációjáról szóló törvény eredményeképpen az ezen cégekre vonatkozó nyilvános vételi ajánlattétel szabályai egyértelműek lettek. **2007-ben sem csökkent ugyanakkor az állami elvonás és újraelosztás mértéke** (az OECD-országok közül Magyarországon a második legnagyobbak a munkát terhelő adók). Az adórendszerben csak visszafogott módosítások valósultak meg, ugyanakkor az utóbbi évek többszöri módosításai nyomán a jogi szabályozás hatékonysága jelentősen romlott, amely mind az adózók önkéntes jogkövetését, mind a hatósági jogalkalmazást nehezítette.

A Political Risk Index

A Political Risk Index olyan módszertan alapján készül, amely hosszú távon lehetővé teszi az egyes évek összehasonlíthatóságát és a változások mértékének pontos becslését. A módszer számszerű adatokat és szakértői véleményeket egyaránt figyelembe vesz. A PRI végső értékét, a teljes mérőszámot alkotó hét alindex súlyozott átlaga adja. Az alindex-súlyok értékét a Political Capital elemzői határozták meg:

A PC PRI alindexeinek súlyozása

ALINDEX NEVE	PRI SZÁMÍTÁSOKOR FIGYELEMBE VETT SÚLY
Stabilitás	17,3 %
Jogbiztonság	17,5 %
Sajtó- és szólásszabadság	11,8 %
Korrupció	16 %
Idegenellenesség és előítéletesség	6,7 %
Korszerű állam	15,4 %
Állam és gazdaság	15,3 %

Az egyes alindex-értékek is több elemből tevődnek össze, melyeket jelentőségüknek megfelelően vettünk figyelembe. A számokban mérhető adatokat statisztikai módszerekkel dolgoztuk fel (*ez a számolt PRI*), míg a kevésbé mérhető jelenségek értékelését elemzőink a rendelkezésre álló információk alapján határozták meg (*becsült PRI*). A mért és becsült részeredmények együttes figyelembevételével határoztuk meg az egyes alindexek értékét, melyek a végső PRI-értékhez vezettek. Ehhez egy matematikai optimalizáló szoftvert, az ún. GAMS programcsomagot használtuk. Az így kiszámolt értékeket kerekítve kaptuk meg a Political Capital Politikai Kockázati Indexét (PC PRI).

